

Anita Jacob-Puchalska und Dr. Gernot Nerb

Zeitarbeit aus volkswirtschaftlicher Perspektive



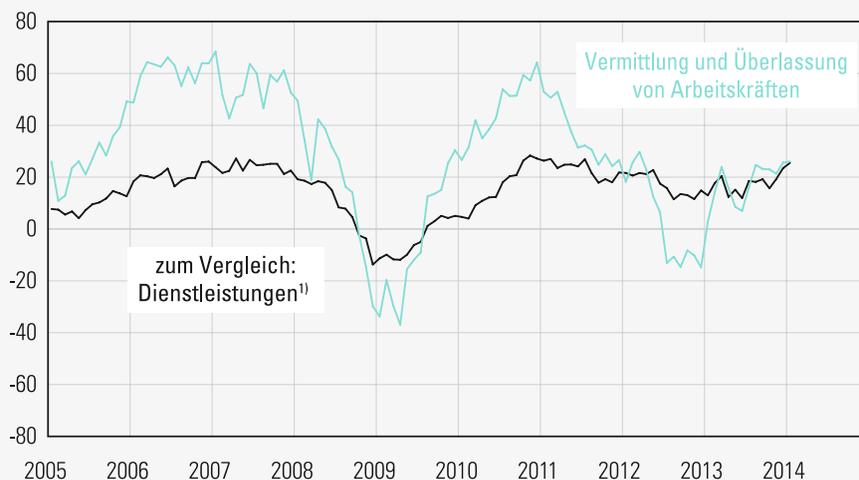
Die Arbeitnehmerüberlassung, auch Zeit- bzw. Leiharbeit genannt, erfüllt am Arbeitsmarkt wichtige Ausgleichsfunktionen. Sie bietet Unternehmen ein Instrument für eine flexible Personalanpassung und kann Erwerbslosen den (Wieder-) Einstieg in den ersten Arbeitsmarkt ebnen. Bis 2004 galt der deutsche Zeitarbeitssektor, der seit 1972 durch das Arbeitnehmerüberlassungsgesetz geregelt wird, im internationalen Vergleich als eher stark reguliert. Vor dem Hintergrund der hohen Arbeitslosigkeit sowie der ausgeprägten Langzeitarbeitslosigkeit in Deutschland wurden Gesetzesänderungen vorgenommen, die eine weitgreifende Deregulierung des Zeitarbeitssektors zur Folge hatten. Zeitarbeit sollte im Zuge der Hartz-Reformen an wirtschaftspolitischer Bedeutung gewinnen und insbesondere Erwerbslose über die Zeitarbeit (»Sprungbrettfunktion«) in eine reguläre unbefristete Beschäftigung bringen. Die seit 2004 gültige Novelle der Arbeitnehmerüberlassungsgesetze beseitigte unter anderem das Synchronisationsverbot, das untersagte, den Arbeitsvertrag auf die Dauer des Einsatzes zu befristen, hob das Wiedereinstellungsverbot auf, das den Verleihern ermöglichte, mit Arbeitskräften beliebig oft

ifo Geschäftsklima

Januar 2014, Salden, saisonbereinigt

Prozentsalden

Geschäftsklima



¹⁾ Ohne Handel, Kreditgewerbe, Leasing, Versicherungen und ohne Staat.

Abb. 6: ifo Geschäftsklima Januar 2014

Quelle: ifo Konjunkturtest Deutschland

Arbeitsverträge abzuschließen, und strich die Beschränkung der Überlassungsdauer, die ursprünglich vermeiden sollte, dass die Stammbeschaft durch einen dauerhaften Einsatz von Leiharbeit ersetzt wurde. Im Gegenzug wurden die Löhne fortan durch kollektive Tarifverhandlungen bestimmt.

Zeitarbeit aus konjunktureller Sicht

Der Zeitarbeitssektor ist lange Zeit dynamisch mit lediglich temporären Unterbrechungen in konjunkturellen Schwächephasen gewachsen. Die umfassende Deregulierung der Arbeitnehmerüberlassung im Jahr 2004 erhöhte maßgeblich die Anreize für Unternehmen, Leiharbeitskräfte einzusetzen. Parallel zum wirtschaftlichen Aufschwung expandierte die Beschäftigung in der Zeitarbeit vor allem seit 2004 überaus schwungvoll. Zum Vergleich: 1983 lag die Zahl der in Zeitarbeit beschäftigten Personen im Jahresdurchschnitt noch bei 22.000; von 2003 an, als bereits rund 330.000 Leiharbeiter gezählt wurden, verdoppelte sich die Beschäftigtenzahl innerhalb weniger Jahre und kletterte bis zum Beginn der Wirtschaftskrise rasch auf 823.000 Personen (Juli 2008).

Expansion in
Zeiten des
Aufschwungs

Der Bestand an überlassenen Zeitarbeitskräften weist einen ausgeprägten zur Konjunktur prozyklischen Verlauf auf und unterliegt starken saisonalen Schwankungen. Unternehmen, die dieses Flexibilisierungsinstrument nutzen, befinden sich nach verschiedenen Untersuchungen meist in einem konjunkturell volatileren Umfeld als Unternehmen ohne Zeitarbeitnehmer.¹ Mehr als die Hälfte der Zeitarbeitnehmer wird im verarbeitenden Gewerbe, insbesondere in zyklischen Branchen, eingesetzt.² Mithilfe der Zeitarbeit können Entleihunternehmen schnell auf eine Änderung der konjunkturellen Rahmenbedingungen reagieren und kurzfristig ihre Personalkapazitäten anpassen. Die Veränderungsraten im durchschnittlichen Einsatzvolumen liegen im Vorjahresvergleich daher mitunter im zweistelligen Bereich und belegen die Pufferfunktion der Zeitarbeit als externe Personalreserve.³ Aufgrund der Wirtschaftskrise 2008/2009 brach die Zahl der in Zeitarbeit Beschäftigten bis April 2009 auf 580.000 Personen ein – trotz der Kurzarbeitsregelung, die auch in der Zeitarbeit anwendbar war. Im Gegensatz dazu verzeichnete die gesamtwirtschaftliche Arbeitslosenquote in der Rezession einen angesichts des schärfsten Konjunktureinbruchs der Nachkriegszeit nur

Saisonale und
konjunkturelle
Schwankungen

1 IW Köln (2011).

2 Ragnitz (2008).

3 Burda (2004).

moderaten Anstieg. In dieser Krisensituation trug der dramatische Rückgang der Zahl der Zeitarbeitnehmer – gemeinsam mit der Ausweitung der Kurzarbeit in der Stammebelegschaft – erheblich dazu bei, die Kernbeschäftigung in den Unternehmen zu sichern.

Zeitarbeit reagiert erfahrungsgemäß frühzeitig und stark auf konjunkturelle Änderungen. Bereits im Mai 2009 stieg zu Beginn der gesamtwirtschaftlichen Erholung die Beschäftigtenzahl in der Zeitarbeit und erreichte im August 2011 mit 927.000 Beschäftigten (+ 60 Prozent gegenüber April 2009) ihren bisherigen Höhepunkt.

Zeitarbeit als Flexibilisierungsinstrument am Arbeitsmarkt

Allgemeine Tendenz zu veränderten Arbeitsformen

Zeitarbeit ist nur eine von vielen Neuerungen am Arbeitsmarkt, die auf gewandelten Anforderungen beruhen. Seit einigen Jahren zeichnet sich am Arbeitsmarkt eine generelle Tendenz zu veränderten Arbeitsformen ab, die gegenüber Normalarbeitsverhältnissen deutliche Flexibilitätsmerkmale aufweisen. Lange Zeit entsprach das Normalarbeitsverhältnis, also eine unbefristete, sozialversicherungspflichtige Vollzeitbeschäftigung, der Beschäftigungsnorm in Deutschland.⁴ In den vergangenen Jahren ist der Anteil der Beschäftigten in Normalarbeitsverhältnissen jedoch stetig gesunken. Lag er 1996 noch bei etwa 74,7 Prozent der Erwerbstätigen, so waren es 2010 nur noch 66,0 Prozent. Parallel dazu nehmen seit einigen Jahren atypische Beschäftigungsformen – darunter befristete und geringfügige Beschäftigung, Zeitarbeit und Teilzeitarbeit (mit weniger als 20 Wochenstunden) – stetig zu: Während 1996 noch 14,7 Prozent der Kernarbeitsverhältnisse atypisch beschäftigt waren, stieg die Quote in 2010 bereits auf 22,4 Prozent.⁵

Zeitarbeit hat dabei mit weniger als 1 Million Beschäftigten unter den atypischen Beschäftigungsformen die relativ geringste Verbreitung. Der Anteil der sozialversicherungspflichtigen Zeitarbeitnehmer an der Gesamtbeschäftigung lag bislang stets unter 3 Prozent. Im Vergleich zu anderen atypischen Beschäftigungsformen umfasst Zeitarbeit somit ein nur kleines Segment des Arbeitsmarktes. Nach den zuletzt verfügbaren Zahlen der Arbeitnehmerüberlassungsstatistik wurden Ende Juni 2013 18.000 Verleihbetriebe und rund 852.000 Beschäftigte erfasst, die in der Zeitarbeit tätig waren⁶. Der relativ niedrige Anteil an der Gesamtbeschäftigung spiegelt allerdings die

4 Kunkel (2012)

5 Wingerter (2012)

6 BA (2014)

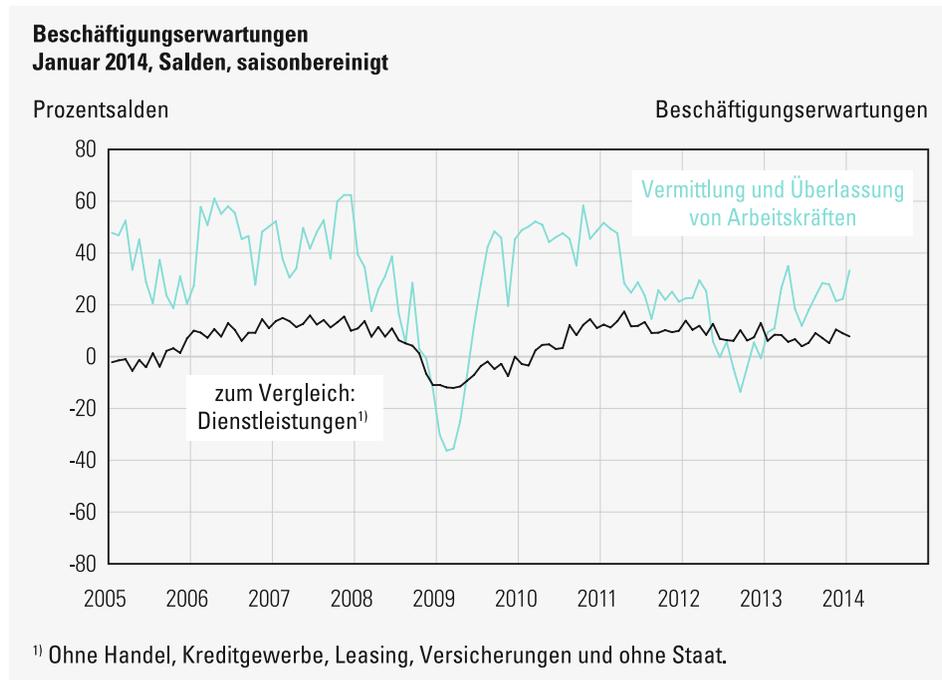


Abb. 7: Beschäftigungserwartungen Januar 2014

Quelle: ifo Konjunkturtest Deutschland

Bedeutung der Zeitarbeit als Flexibilisierungsinstrument am Arbeitsmarkt nur unzureichend wider. Zeitarbeit ist durch eine überdurchschnittlich hohe Fluktuation gekennzeichnet; sie hat einen hohen Anteil sowohl bei den Zugängen in Arbeitslosigkeit aus Beschäftigung als auch bei den Beschäftigungsaufnahmen aus Arbeitslosigkeit. 2012 lag der Anteil der Zeitarbeit an allen neu begonnenen sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnissen (ohne Auszubildende) mit 12,6 Prozent weit über ihrem Anteil an der Gesamtbeschäftigung (2,5 Prozent).⁷ Der Arbeitnehmerüberlassung kommt aufgrund ihrer hohen Beschäftigungsdynamik eine weitaus größere Bedeutung zu, als der geringe Anteil an der Gesamtbeschäftigung vermuten lässt.

Als betriebliches Personalanpassungsinstrument weist die Zeitarbeit einige Vorteile gegenüber alternativen Flexibilisierungsmechanismen, wie etwa Überstunden oder befristete Beschäftigung, auf. Auftragspitzen, saisonale Auftragsschwankungen oder urlaubs- bzw.

7 BA (2013)



Zeitarbeit ebnet den Einstieg in den Arbeitsmarkt und kann in ein reguläres Arbeitsverhältnis münden

krankheitsbedingte Personalengpässe können auch mithilfe solcher Maßnahmen nur bedingt durch die vorhandene Stammebelegschaft hinreichend abgedeckt werden.

Vom
Flexibilitäts-
puffer zum
strategischen
Personal-
instrument

Der dynamischen Entwicklung der Beschäftigtenzahl liegt eine gewandelte Rolle der Zeitarbeit – vom Flexibilitätspuffer zu einem strategischen Personalinstrument – zugrunde. Unternehmen nutzen die Arbeitnehmerüberlassung zum einen vermehrt für die betriebliche Personalrekrutierung.⁸ Für die Entleihunternehmen entfällt ein kostenaufwendiger und zeitintensiver Rekrutierungsprozess, denn der zusätzliche Personalbedarf kann über die Verleihfirmen unmittelbar und bedarfsgerecht gedeckt werden. Zeitarbeitsfirmen können darüber hinaus als spezialisierte Dienstleister am Arbeitsmarkt betrachtet werden, die auch in einem schwierigen Marktumfeld Personalressourcen aufspüren.⁹ In den vergangenen Jahren scheint sich zum anderen eine veränderte Nutzungsstrategie in den Einsatzbetrieben abzuzeichnen: Steigende Anteile von Zeitarbeitnehmern ge-

⁸ Seifert, Brehmer (2008)

⁹ Möller (2012)

messen an der Stammebelegschaft sowie längere Einsatzzeiten deuten auf die Schaffung von flexiblen Randbelegschaften hin.

Mitunter übernehmen Entleihfirmen ehemals entlehene Zeitarbeiter in ihre Stammebelegschaft. Die Angaben über die Höhe dieses Klebeffekts variieren aufgrund der unzureichenden Datenlage jedoch stark: Arbeitgeberverbände der Zeitarbeit gehen von einem Übernahmeanteil von 30 Prozent aus, wissenschaftliche Untersuchungen kommen zu deutlich niedrigeren Anteilen in einer Größenordnung von weniger als 10 Prozent.

Die Zeitarbeit erfüllt eine wichtige Integrationsfunktion für Personen mit geringen Chancen am Arbeitsmarkt. Sie stellt eine Einstiegsmöglichkeit in den Arbeitsmarkt dar und kann den Weg in eine Normalbeschäftigung ebnen. 65 Prozent der Personen, die im ersten Halbjahr 2013 ein Zeitarbeitsverhältnis neu abschlossen, waren direkt zuvor unbeschäftigt. 47 Prozent waren weniger als ein Jahr ohne Beschäftigung, 10 Prozent waren Berufseinsteiger.¹⁰ Inwiefern die Beschäftigungssituation von Langzeitarbeitslosen verbessert wird, ist auf Basis der verfügbaren Datenlage schwer zu beantworten. Der Anteil von Personen, die vor ihrem Eintritt in die Zeitarbeit länger als ein Jahr zuvor nicht beschäftigt waren, lag im ersten Halbjahr 2013 bei 8 Prozent.

Integrationsfunktion für gering Qualifizierte

Zeitarbeit und Stammebelegschaft

Aus volkswirtschaftlicher Sicht können sich die Eigenschaften der Zeitarbeit positiv und negativ auf die Gesamtbeschäftigung auswirken. Ein positiver Effekt wäre etwa die Übernahme von Zeitarbeitern in die Stammebelegschaft, ein negativer beispielsweise die Auflösung von für Auftragsspitzen vorgehaltenem Stammpersonal. In der öffentlichen Diskussion ist in diesem Zusammenhang häufig von einer Substitution der Stammebelegschaft durch Zeitarbeit die Rede. Die Größenordnung der Beschäftigungseffekte lässt sich auf Basis der bestehenden Statistiken nicht bestimmen. In einigen Studien wurde daher empirisch untersucht, ob Zeitarbeit zusätzliche Beschäftigung schaffen kann oder aber reguläre Beschäftigung verdrängt. Einer Untersuchung vom Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) zufolge kann festgehalten werden, dass Zeitarbeit maßgeblich zum Beschäftigungsaufbau beiträgt. Allerdings, so die Einschränkung des IAB, geht rund die Hälfte des Beschäftigungsgewinns auf Kosten der regulären Beschäftigung außerhalb der Zeitarbeitsbran-

¹⁰ BA (2013)



Dr. Gernot Nerb ist derzeit als wissenschaftlicher Berater im ifo Institut tätig. Er leitete vorher den Bereich »Branchenforschung« im ifo Institut und war mehr als zehn Jahre auch Leiter des Bereichs »Konjunkturforschung und Umfragen«.



Anita Jacob-Puchalska ist Diplom-Volkswirtin und im ifo Institut wissenschaftliche Mitarbeiterin im »Zentrum für Industrieökonomik und neue Technologien«. Ihre Tätigkeitsschwerpunkte liegen in der Industrie und im Dienstleistungsbereich, in Letzterem insbesondere in der Zeitarbeit.

che.¹¹ Trotz des geringen Anteils an der Gesamtbeschäftigung wirkt sich Zeitarbeit somit eindeutig positiv auf die Entwicklung der Gesamtbeschäftigtenzahl aus.

Aufgrund des demografischen Wandels in Deutschland wird der Fachkräftemangel immer mehr zu einem Behinderungsfaktor am deutschen Arbeitsmarkt. Die Zeitarbeit wird daher künftig wohl vermehrt eingesetzt werden, um freie Stellen zumindest temporär zu besetzen. Mit der Tendenz zu gleichwertiger Bezahlung von Zeitarbeitnehmern und Stammbeschäftigten wird auch die gesellschaftliche Akzeptanz der Zeitarbeit als Beschäftigungsform weiter zunehmen. Aufseiten der Verleihunternehmen wird sich noch ausgeprägter als heute eine fachliche Spezialisierung in der Personalvermittlung ergeben, was auch eine eigene verstärkte Aus- und Weiterbildung der Zeitarbeitnehmer einschließen dürfte.

¹¹ Jahn, Weber (2013)

Quellenverzeichnis

Bundesagentur für Arbeit (BA) (2013): Arbeitsmarktberichterstattung: Der Arbeitsmarkt in Deutschland, Zeitarbeit in Deutschland, Aktuelle Entwicklungen, Nürnberg Juli 2013.

Bundesagentur für Arbeit (BA) (2014), Arbeitsmarktberichterstattung: Der Arbeitsmarkt in Deutschland, aktuelle Entwicklungen, Nürnberg, Januar 2014.

Bundesagentur für Arbeit (BA) (2013): Arbeitsmarkt in Zahlen – Arbeitnehmerüberlassungsstatistik, Leiharbeiter und Verleihbetriebe, Nürnberg.

Burda, Michael C./Kvasnicka, Michael (2004): Zeitarbeit in Deutschland: Trends und Perspektiven, Working Paper/ Humboldt-Universität Berlin, Center for Applied Statistics and Economics (CASE), No. 2004, 36.

Institut der deutschen Wirtschaft Köln Consult GmbH (2011): Zeitarbeit in Deutschland, Treiber für Flexibilität und Wachstum.

Jahn, Elke/Weber, Enzo (2013): Zeitarbeit: Zusätzliche Jobs, aber auch Verdrängung. In: IAB-Kurzbericht. 2/2013.

Kunkel, Jörg (2012): Die Rolle der Leiharbeit auf dem deutschen Arbeitsmarkt. In: Die neue Rolle der Zeitarbeit in Deutschland. Beiträge zur Flexibilisierung (Band 3). Rainer Hampp Verlag, München und Mering.

Möller, Joachim (2012): Zeitarbeit: Fluch oder Segen für den deutschen Arbeitsmarkt? In: Die neue Rolle der Zeitarbeit in Deutschland. Beiträge zur Flexibilisierung (Band 3). Rainer Hampp Verlag, München und Mering.

Ragnitz, Joachim (2008): Leiharbeit in Deutschland: Statistischer Befund und Schlussfolgerungen für die empirische Wirtschaftsforschung. In: ifo Dresden berichtet, 5/2008.

Seifert, Hartmut/Brehmer, Wolfgang (2008): Leiharbeit: Funktionswandel einer flexiblen Beschäftigungsform. In: WSI Mitteilungen, 6/2008.

Walwei, Ulrich/Ziegler, Kerstin (2012): Die Bedeutung der Zeitarbeit für den Arbeitsmarkt. In: Die neue Rolle der Zeitarbeit in Deutschland. Beiträge zur Flexibilisierung (Band 3). Rainer Hampp Verlag, München und Mering.

Wingarter, Christian (2012): Atypische Beschäftigung: Arbeitsmarkt im Wandel. In: Wirtschaftsdienst 2012.3. ZBW.